

厚生労働科学研究費補助金
(子ども家庭総合研究事業)

母子保健分野における行政とNPO等との協働について

「新たな母子保健サービスの提供体制のあり方（特に関係者の役割分担と連携等）に
関する母子保健政策づくりに資する研究」平成17年度 総括研究報告書
(主任研究者 糸数 公)

平成18（2006）年3月

目 次

I. 総括研究報告

新たな母子保健サービスの提供体制のあり方

(特に関係者の役割分担と連携等)に関する母子保健政策づくりに資する研究

主任研究者 糸数 公 …… 1

II. 訪問調査レポート

- 「南河内町おもちゃの図書館 きしゃぼっほ」訪問調査報告 …… 9
- 「NPO リプロダクティブヘルス研究会」訪問調査報告 …… 13
- 「NPOママネット」訪問調査報告 …… 16
- 奈良県王寺町「Get元気21」スマイル健康隊 訪問調査報告…… 19
- 岡山県倉敷市親子クラブ訪問調査報告 …… 25
- 「NPO法人わははネット」訪問調査報告 …… 27
- 「地域ぐるみの子育てをすすめるひだまりの会」訪問調査報告 …… 31
- まちの保健室「イコイバ」訪問調査報告 …… 34

III. 付：NPOと行政の協働に関するイメージ

「溺れる母親とビーチの監視員の話」 …… 39

新たな母子保健サービスの提供体制のあり方 （特に関係者の役割分担と連携等）に関する 母子保健政策づくりに資する研究

主任研究者 糸 数 公

要 旨

【目的】 地方分権、三位一体改革が進むなか、これまで主に行政主導で提供されてきた母子保健サービスの領域でも、NPOやボランティア団体、民間団体と連携して行う必要性が出てきた。このような情勢において、健やか親子21の目標を達成するために必要な、国、県、市町村、NPO、ボランティア団体、民間団体などの役割を再検討し、最終的には、新たなサービス提供体制のあり方を提言することを目的とする。

【研究方法】 今年度は行政とNPO等との協働に焦点をあてて検討を行った。まず、行政と協働して活動を行っている8団体に対して研究班メンバーによる訪問調査を実施した。その結果を研究班で検討し、協働のポイントを抽出することを試みた。

【結果と考察】 行政とNPO等との協働の状況は多様で、より協働を進めることができれば地域の母子保健に関する公共サービスは充実していくと推察された。協働を進める上でチェックするポイントとして、NPO等の活動基盤が安定していること、ミッション（社会的使命）を強く保ち続けること、活動内容の公益性が高いこと、継続的に活動できる工夫がされていること、行政との関係が対等に近いことなどが挙げられた。行政は現在よりも積極的にNPO等にアプローチしていく必要があると思われるが、その際にNPO等の活動を「安定性」と「公益性」という2つの軸から類型化するなどして、その団体の特徴に合わせた支援の方向性を検討すべきであるということが示唆された。

【結語】 健やか親子21の目標を達成するためには、行政側がNPO等の活動を地域の資源として活用し、積極的にアプローチしていく姿勢を持つことが必要であるという結論に達した。今後は、官として優先的に取り組むべき事業の整理も行い、地域の母子保健の公共サービスの充実のために、その提供体制がどうあるべきかについて議論を深める必要がある。

A. 目 的

平成12年の地方分権推進一括法の制定以来、市町村合併や三位一体改革など、わが国における地方分権の動きは急激に早まってきている。この動きは、母子保健行政の分野にも確実に影響を与えている。従来の国庫補助金が交付税化され、これまでルーチンとして位置づけられてきた事業予算も、その必要性や効果（成果）を説明できないと、自治体によっては確保が難しくなる可能性も生じている。また一方では「官から民へ」という流れも加

速し、民間でできる部分の外部委託（アウトソーシング）も着実に進んでいる。これらの動きにより、自治体における行政サービス提供体制の枠組みも、見直しを迫られつつあり、それは母子保健領域においても同様である。このような情勢において、健やか親子21の目標を達成するために必要な、国、県、市町村、NPO、ボランティア団体、民間団体などの役割を再検討し、最終的には、新たなサービス提供体制のあり方を提言することを本研究の目的とする。

B. 方法

初年度は、健やか親子21の目標を達成するために活動しているNPO等を対象に、行政との協働に焦点をあてて訪問調査を行った。全国で活動しているNPO等の団体のうち、行政と協働していると思われる8団体を抽出した。調査対象の選定にあたっては、健やか親子21公式ホームページの「こそだてリンク」に登録されている団体(307)の情報や、分担研究者、研究協力員からの情報を参考にした。なお、法人格を取得したNPOだけではなく、任意団体やボランティア団体なども対象にした。これらの団体が活動を行っている領域は、子育て支援、思春期保健、障害児関係となっている。

C. 調査項目

今年度は訪問調査により、行政とNPO等との連携のために必要なポイントを抽出することを目指した。

調査にあたっては研究班組織で、目的や調査項目などを検討した。その結果、「基本属性」としては、構成人数、種別、領域、年数等を、具体的な「活動内容」、「活動のねらい(ミッション)」として、発足のきっかけ、ねらいが共有されているか等を、「活動の継続性」としては、運営方法や促進要因を、「行政との関係」としては、協働に関する現状と課題や行政に求める支援について等を項目として選定した。

D. 訪問調査の結果

訪問調査のレポートは、別に紙面を設けて掲載しているので参照されたい。

E. 考察

今回訪問調査を行った団体は、必ずしも行政との協働により成果をあげているところだけを選定したわけではない。また、活動内容も健やか親子21のすべての領域をカバーしているのではなく、組織としての成熟度にも差が見られた。従って今回の調査結果を持って、母子保健領域における行政とNPOとの

協働の現状を代表しているとは言い難い。しかしそれぞれの事例について研究班組織で議論した結果、協働を進めるためのいくつかの要因が推測されたので(未だ仮説の域を出ないが)ここに示したい。

1) 活動基盤

社会貢献活動をしている団体が、事務所を構えて専属職員を配置すると、外部からいつでも連絡が取ることが可能になる。NPOとボランティア団体(任意団体)との違いとして、この点が指摘されることが多い。一般的にNPOが安定した活動を続け、組織を発展させていこうとするのであれば、どうしても専従、かつ有給スタッフが必要であると考えられている。そのためには活動により収益をあげることが求められる。今回の調査対象のうち、「NPO法人わははネット」や「NPOママネット」は、子育て支援の領域でも情報紙の広告料や託児事業で収益をあげ、そのお金で専属職員を確保していた。一方で、「地域ぐるみの子育てをすすめるひだまりの会(以下、ひだまりの会と略す)」のように収益にはこだわらず、ボランティア中心の団体として活動しているところもあった。後者のようなパターンでも、行政からの委託事業が続く限り運営は可能であるし、無料にこだわる理由(有料にするとハイリスク母親が来なくなった)も納得できる。

組織の形態についても、NPO法人格を取得しているところは当然社会的な信用を得られ、各種助成金なども受けやすくなる。しかし、すべての団体が法人化を目指すというわけではなかった。地域のいろいろな団体が柔軟にかかわれるように今はNPOという形をとらないことを模索しているところ(まちの保健室「イコイバ」)もあるし、「ひだまりの会」では「組織は小さくフットワークは軽く」をモットーにあえて任意団体のままでの活動を続けている。

活動場所については、お母さんたちの居場所を設けて、商店街の空き店舗を活用したり、お寺や祠と連携する例(「NPOママネット」「Get元気21」スマイル健康隊)、公民館や

児童館の利用、そして地域のNPO活動プラザを利用（「NPOリプロダクティブヘルス研究会」）と、各団体とも地域に目を向けて集える場、文字通り「憩い場」を確保していることが伺える。空き店舗の活用などは全国的にも適用しやすい形とも言えるが、家賃の負担がカギとなる。その点で特筆すべきは、企業と連携してパチンコ屋の2階に託児所を設けている「NPOママネット」や、保健所の会議室を専用借りきって、つどいの広場事業を展開している「ひだまりの会」で、家賃負担の軽減につながっている。

以上の項目にチェックして安定的に活動するために必要な基盤が備わっているか確認する必要があると思われた。

2) ミッション（社会的使命）

NPOの真ん中にはミッション（社会的使命と訳することができる）があると言われ、ミッションに多くの人共感して活動が展開される。ミッションを考える上で、発足のきっかけは重要な事項であり、今回の調査でも重視した。

まず、発足に行政が関わっていないパターンとしては、別の土地から引っ越してきて、地域の子育て情報が少ないことから情報誌の作成に取りかかった「NPOわははネット」や、結婚出産を機に退職を余儀なくされ、女性の立場で社会進出、そして自己実現を果たすためには子育て支援が必須であるとの思いからスタートした「NPOママネット」は、どちらも当事者ニーズに基づいて発足した例である。

行政が発足に関わった例は、古くは岡山県における「親子クラブ」は、昭和30年頃保育相談終了後の母親達の触れ合う場を保健師が支援したのがきっかけで県内各地に広がっていったという。

また「ひだまりの会」は市の子育て支援者養成講座を受講した母親が核になり、その後紆余曲折を経て現在の形に発展し、「南河内町おもちゃの図書館きしゃぼんぼ」は障害児の親の会を設立するようにとの依頼を受けた町が調整を進めた。地域住民や関係機関も交

えて策定された行政計画の実践版として立ち上がったのが、有明地区の保健医療計画に基づく「イコイバ」と、王寺町の健康増進計画策定メンバーが中心となっている「Get元気21スマイル健康隊」である。保健行政が計画に基づいて行われてきた効果が形になった例とも言えよう。また「イコイバ」は、「NPOリプロダクティブヘルス研究会」と同様に思春期のピアエデュケーションを基盤とした活動を行っている。当事者ニーズというよりはどちらかというと「大人」側が必要と感じて「若者」にアプローチするところから活動が始まっているが、これは思春期保健に特徴的なパターンと思われる。

当然のことだが、発足当初から行政が関わっていれば、その後の支援も受けやすい。しかしその反面、いつまでも行政のお世話を必要として、自立が難しくなる可能性もある。逆に、当事者ニーズからスタートした活動は、ミッションは強く保てるが、活動の成果をいかに行政にアピールして認めてもらうかが課題となる。

子育て支援や思春期保健に代表されるように、健やか親子21の領域では、当事者が加齢とともにその対象から「卒業」していくという現象が起こる。このように数年立てば対象が入れ替わるようなサイクルの中でミッションを保ち続けるのは容易ではない。今回の調査でも定例ミーティングのたびに確認したり、メーリングリストで共有を図るなどの工夫が見られた。倉敷の親子クラブは、子育ての喜びや悩みを共有する場とするというミッションを、先輩幹部から後輩幹部へと語り継がれて現在の活動に至っている。

3) 活動内容

NPOやボランティア団体の活動は、当事者たちの日常生活に深く関わっていることが多い。行政サービスが平日の時間内を中心に行われるのに対して、休日にお父さんといっしょに参加できる場を確保したり、夜間の相談メールにも対応するなどの活動も行われている。

母親たちと直接的に関わるので、ニーズも

届きやすく、行政に比べて迅速かつ柔軟な対応が可能である（行政は平等、公平の実現が原則で税金を財源とするため、新しいニーズの対応には慎重である）。

活動が及ぶ範囲についても、例えば「倉敷親子クラブ」は、在宅幼児（1－3歳）の約35%にまでカバー率が及び、さらに向上するように会員を増やす努力をしている。それは母子が孤立することがないようにという共通の思いがあるからである。入れ替わりの激しい福岡市城南区で活動する「ひだまりの会」には5000組の親子が登録しているという。地域の事情は変わっても、ニーズに対応して活動が定着すれば、多くの住民をカバーできる可能性を示している。また、たとえ数は多くなくとも、障害児とその親が定期的集える場を設けたり、街角に相談室を開いて若者の居場所を提供したり、「緑のおじさん」が通学路の安全な環境を確保したり、「わははメール」で生活地や子の年齢・趣味に合わせたオンリーワンの情報を携帯電話に届けたりするなど、様々な活動が展開されている。これらの活動は、すべて住民ニーズに基づいて行われており、多かれ少なかれ公共サービスを補完していると考えべきだろう。

これまでは行政主導により公共サービスの多くを提供してきたが、行政組織が肥大化してきめ細かいニーズに対応することが難しくなった現在では、NPOやボランティア団体が、地域の親子が健やかに生活するための公共サービスが提供していることが推測された。

4) 活動継続の工夫

活動を継続させる工夫については、それぞれ団体の置かれている状況が異なるので、一般化することは容易ではない。しかし共通して聞かれたことは、活動の成果を実感できればそれが次の活動の源になるということである。例えば、直接的に子育て支援を行うことで母親たちが不安から解消され、その積み重ねが子育てにやさしい地域の環境を創り出す。また、ホームページ作成を会員がボランティアで手伝ったりする例も見られた。このように参加者が、いわゆる「お客さん」としてで

なく、自立性を阻害されずに参加することでエンパワメントされ、それが組織全体にも広がるという図式が継続のポイントと考えられた。企業であれば顧客との間でサービスと金銭との対価交換が行われ、その利益の配分が行われる。NPOやボランティア団体の活動は、ソーシャルマーケティングの視座に立ち、単に収入を得るだけではなく、社会貢献や自己実現につながっているということが成果となる。

5) 行政とのかかわり

NPOと地方公共団体との協働のあり方については、国レベルでは平成12年に「市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告」が当時の自治省から発表され、地域を支える力としてNPOは重要性を増しており、地方公共団体が適切な連携を図っていく必要があることを指摘している。地方自治体レベルでは平成10年に三重県から発表された「みえパートナーシップ宣言」に代表されるように、多くの都道府県で指針がすでに出されている。ただし、これらは総論的な内容になっており、母子保健領域における協働のポイントを抽出することが本研究班の命題である。今回の訪問調査でも行政との関係についてのインタビューを行い、その多様な現状が明らかになった。すなわち、行政職員が代表になり大学や看護協会等と連携して支援している、母子保健活動の柱の一つに位置づけられているため保健師もしっかり支援している、活動の補助金や委託を受けている等、行政と密接に関わっている団体もあれば、ほとんど行政からの提案がない、行政職員の姿勢や認識のずれを感じる等、行政との温度差を訴えるところもあった。研究班での議論では、これが我が国の母子保健領域における協働の現状を反映しているという認識で一致した。

一般的に、行政と住民が対等なパートナーシップを構築するためには、行政に一方的に要求するばかりではなく、共通の目標を設定しお互いに役割を果たすことが必要である。その意味では地区の行政計画策定や推進に参

画し、共通の目標を掲げて活動している団体は対等な関係にあると言える。

ところが、組織の運営に関して行政からの助成の割合が多くなると「補助金がなく相談事業も厳しい」という声が聞かれたように、安定した活動が保てなくなる可能性も出てくる。

したがって行政とNPO等との協働を考える上で、行政はNPO等活動内容が公共の利益にどれだけ関与しているのか（公益性）という視点と、自立した活動を安定的に継続できるか（安定性）という視点に注目してアセスメントすべきという結論に達した。

NPOから見た行政への関わり方としては、

1. 行政の下請け的な立場で住民にサービスを提供する。
 2. 行政が気づいていない住民ニーズに対してサービスを提供する。
 3. 政策を行政と一緒に作り上げていく。
- というパターンが考えられるが、これらの関係は段階的に進むだろうと思われる。

6) 今後行政がなすべきこと

母子保健に係る領域では、行政とNPO等の協働については、十分でない部分もあることが推察された。今後、協働の状況を進めるために行政側がなすべきことを考察する。

①地域のNPOを把握する

まず、政策担当者は、地域のNPOの活動

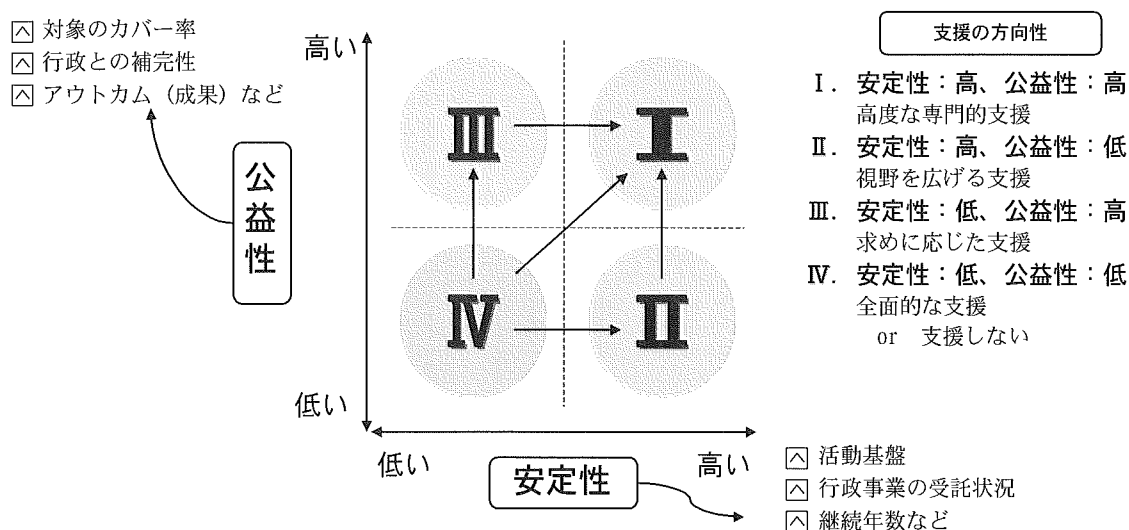
状況に目を向けるべきである。今回の調査でも、行政関係者がメンバーに入っているところは別として、行政からの積極的なアプローチが少ないと感じているところがあった。NPOを地域のアンテナとして捉え、足を運ぶことにより相互理解が深まるであろう。

また、庁舎内のNPO推進担当部局には地域で活動する団体が登録されていることが多く、その状況を把握することが可能である。あるいは、健やか親子21の公式ホームページからアクセスできる「こそだてリンク」や、国立女性教育会館（NWEC）の「子育てネットワーク等子育て支援団体・教育委員会データベース」には全国各地のNPOやボランティア団体の情報が集約されている。

②アセスメント（NPOの類型化）

NPOやボランティア、民間団体も含めて地域には様々な活動を展開している団体が混在している状況であると思われる。行政としてこれらの団体と連携していく際に、「公益性」と「安定性」という2つの視点で、ある程度の類型化することを提案したい。下図に示すように「公益性」という軸には、対象のカバー率、行政との補完性、活動の成果（アウトカム）などの要素が含まれ、「安定性」という軸には、活動基盤、事業の受託状況、継続年数などの状況が反映される。これらの尺度を用いて類型化すること自体、有効であ

図 NPOやボランティア、民間団体の類型化の試みと支援の方向性



ることは証明されていないため今後さらに検証する必要はあるが、多岐にわたるアセスメントの視点を整理する一助になると思われる。

③NPOの活動を支援する

アセスメントに引き続き、支援の方向性を検討する。下図に例示している通り、安定性が高く公益性も高いところへは、ニーズの施策化や技術研修等の高度な専門的支援を、安定性は高いが公益性が低いところには、動機付けや方向性を示す等の視野を広げる支援を、安定性が低く公益性が高いところには、人、物、金、信用等の求めに応じた支援を、安定性も低く、公益性も低いところは、他に資源が少ないところでは全面的に支援する（育成する）、あるいは、行政からみて協働するパートナーになり得ないと判断して支援しないかを決定する。図中に矢印で示したように、それぞれの象限からどの方向にむかうべきか、そのためには具体的にどのような支援をすべきかについては、引き続き検討していく必要がある。しかし、地方自治体レベルでは、母子保健以外の分野ではNPOと行政の協働に関する成功事例が蓄積されていることも想定されるので、実際に事業を委託する際のポイント等も含めて、NPO推進担当部局等からも情報収集を行うべきだろう。

健やか親子21は、同検討会報告書の中で計画の推進にあたってはヘルスプロモーションの理念に基づき、関係者、関係機関・団体が寄与しうる取組の内容を明確にして自主的活動を推進することを推奨している。今後、行政サービス全体の枠組みが縮小されていく中で、多様化する母子保健ニーズに対応していくためには、地域で活動しているNPOやボランティア団体を、計画の推進に寄与しうる地域資源と見なして積極的にアプローチする姿勢が必要であろう。また、同時に官として優先的に取り組むべき事業の整理も行い、地域全体として母子保健に関する公共サービスを充実させるために、その提供体制がどうあるべきかについて議論を深める必要がある。今後の課題としたい。

F. 結 語

- 1) 母子保健分野における行政とNPO、ボランティア団体の協働の現状は、多様であることが推測された。
- 2) 多岐にわたるNPOの活動を「安定性」と「公益性」という視点から類型化するなどして、それぞれの特徴に合わせた支援の方向性を検討すべきである。
- 3) 健やか親子21の目標を達成するためには、行政側がNPO等の活動を地域の資源として活用し、積極的にアプローチしていく姿勢を持つことが必要である。
- 4) 今後は、官として優先的に取り組むべき事業の整理も行い、地域全体として母子保健の公共サービスの充実のために、その提供体制がどうあるべきかについて議論を深める必要がある。

【参考資料】

- 1) 「健やか親子21」公式ホームページ
<http://rhino.yamanashi-med.ac.jp/sukoyaka/>
- 2) 戸田智弘：元気なNPOの育て方。日本放送出版協会（NHK出版）、2005。
- 3) 川中大輔：NPO概論：NPOの社会的役割とは何か？。大学コンソーシアム京都、2005。
- 4) 総務省（前自治省）：「市民活動団体（NPO）と行政のパートナーシップの在り方に関する研究報告、2000。
- 5) 国立女性教育会館
<http://www.nwec.jp/>
- 6) 健やか親子21検討会：健やか親子21検討会報告書－母子保健の2010年までの国民運動計画－、2000。

研究班組織の構成

糸数 公	(沖縄県北部福祉保健所)
藤内 修二	(大分県健康福祉部)
福永 一郎	(保健計画総合研究所)
櫃本 真聿	(愛媛大学医学部附属病院医療福祉支援センター)
端谷 毅	(日本赤十字豊田看護大学)
日隈 桂子	(大分県玖珠町役場)
中橋恵美子	(NPO法人わははネット)
久佐賀真理	(九州看護福祉大学)
土屋 厚子	(静岡県健康福祉部)
澁谷いづみ	(愛知県半田保健所)
尾島 俊之	(自治医科大学公衆衛生学)
尾崎 米厚	(鳥取大学医学部環境予防医学分野)
国吉 秀樹	(沖縄県中部福祉保健所)
岩室 紳也	(地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター)

(所属は平成18年3月現在)

訪問調査レポート

栃木県「南河内町おもちゃの図書館 きしゃぼっぼ」訪問調査報告

聞き手 尾島 俊之（自治医科大学公衆衛生学）

語り手 大家 薫 さん（代表、館長）

調査結果の概要

「ハンディのある子もいない子も共に、地域で豊かに育つ場」をミッションとして、栃木県下野市南河内児童館を会場に、月2回おもちゃ等で遊ぶ場を開設するなどの活動を行っている団体である。活動継続の工夫は、個々人の事情や多様性を考えて無理をしないことである。行政に最も求めたいことは、団体や個人から希望等を言ったときに、実施困難なことであったとしても、一旦は気持ちを受け止めて欲しいということである。

ミッションと活動内容

ひとことで言うと、「ハンディのある子もいない子も共に、地域で豊かに育つ場」をミッションにしている主として障害児に関する団体である。より具体的には、体力の無い、弱い障害児の行くところが身近な地域に欲しい。兄弟姉妹は、障害児の兄弟がいることにより、いじめがあるなどのこともあり、連れて行くところがなく、兄弟姉妹と障害児と一緒にいることができる居場所が欲しい。親たちの集える場が欲しい。という思いから発足している。また、現在では、我が子が障害児であるということを認めることができないが、不安や悩みを持っている親たちにとって、障害児であることを認めなくても自然に交流や相談ができる場を提供するという役割も担っている。

活動は、栃木県下野市南河内児童館を会場として、月2回、定例でおもちゃの図書館を開設して集まっている。おもちゃで遊ぶだけではなく、リトミックや読み聞かせなども行うこともある。また、いちご狩り、クリスマス会、お楽しみ会、学習会など、年に数回、それ以外の行事も行っている。それらの活動を通じて、親同士の交流、相談に乗ることも行われている。また、役員を中心として、町内、県、関東地区、全国での交流会、研修会等にも参加している。2005年3月には、設立10周年記念文集を刊行している。

運営

おもちゃの図書館の日には、健常児を含めて、誰でも参加できる形になっているが、団体自体は会員制としている。年会費1000円で、現在会員35人である。会員には、障害児の親、子、ボランティアなどが含まれる。親子でそれぞれ会員になっている場合も、親のみが会員になっている場合もある。ボランティアには、自治医科大学ボランティアサークルの学生も含まれる。会員募集は、会員からの声かけが多い。また、おもちゃの図書館の会場である南河内児童館にポスター掲示、パンフレット配置を行っている。

役員は11人である。役員会は以前は独立して平日等に行っていたが、他の団体の役員等も務めている人が多く負担となるため、現在は、おもちゃの図書館の開設に併せて、月1回程度片隅で行うことが多い。

運営収入は、金額的には、南河内町社会福祉協議会からの補助金が最も多い。また、会費収入、南河内町ボランティア協議会からの補助金、個人からの寄付等がある。また、全国おもちゃの図書館連絡会などを通じて、行事や学習会への補助金、他のおもちゃの図書館からのアドバ

イス、企業からのおもちゃの寄付もある。支出経費としては、特別な行事の際の経費、おもちゃの購入費、交通費、ボランティア保険等がある。

会員は、旧南河内町内の人ほとんどであるが、その他の地域の人若干いる。子どもの年齢は、乳幼児～小学生が多いが、特に規定はしておらず、それ以上の子どももいる。

専門家等の支援としては、設立当時以来、そのとき、そのときの自治医科大学地域医療学教室療育相談担当医師が裏方として支援してきている。自治医科大学ボランティアサークルの学生は、定例のおもちゃ図書館開館時や行事の際には中心的なマンパワーとして動いている。

なお、現在、任意団体の形で運営がされており、NPOにはなっておらず、当面、その予定もない。

設立以来の経緯

- | | |
|-----------|---|
| 1992年10月 | 南河内町保健衛生課に「障害児を持つ親たちの集まりの場」を作って欲しいと依頼。 |
| 1992年11月 | 町の保健師より、次年度に療育相談を開始し、その後、「障害児者父母の会」と「おもちゃの図書館」の設立に持って行く方向で支援したいとの電話がある。 |
| 1993年4月 | 町の療育相談事業が始まる。
障害児者父母の会、おもちゃの図書館設立に向けての準備を開始。 |
| 1994年3月5日 | 南河内町障害児者父母の会設立総会。
栃木県おもちゃの図書館連絡会、全国おもちゃの図書館連絡会に加入。 |
| 1994年4月9日 | おもちゃの図書館オープン（南河内町中央公民館和室を会場として）。 |
| 1999年4月 | 児童館開館と同時に移転、会員制開始、おもちゃの図書館と障害児者父母の会と分離。 |

現在の代表の大家さんは5代目の代表であり、代表になって5年目を迎えている。1998年までの最初の3代は、障害児者父母の会会長が、そのままおもちゃの図書館の代表を務めていた。その後は、別々の人が務める形となっている。

おもちゃの図書館は、子どもがおもちゃで遊ばない年代になると卒業していく傾向がある。一方で、障害児者父母の会は子どもが何歳になっても参加している人が多い。また、障害児者父母の会の活動は、基本的には親同士の交流や行政への働きかけなどが中心であるのに対し、おもちゃの図書館は親と子が一緒になった活動が中心である。そのような活動内容の違い等から、障害児者父母の会とおもちゃの図書館は分離して運営されることになった。現在の代表の大家さんは、現在も、障害児者父母の会の会員として、そちらの活動も行っている。

行政との関わり

行政の公式な窓口は、設立時以来、町社会福祉協議会となっている。社会福祉協議会は広報等でのおもちゃ図書館に関する問い合わせ窓口となっている。また、前述の通り毎年運営の補助金を出してもらっており、さらに、大きな行事の際には社会福祉協議会の職員が参加して、写真撮影等を行ってくれている。

町の児童館は、おもちゃの図書館開催の、またおもちゃ等の保管の場所を提供してくれている。

設立時には、町の保健衛生課保健師等の全面的な支援が行われた。現在は、必要なことがあれば相談に乗ってくれると思われるが、定例の活動への参加等については保健師の関わりは無

い。10周年記念誌発行に当たっては、町健康福祉課長、保健師からの寄稿を得ている。心配な事例について、ご本人の依頼無しに役員から保健師に連絡をとって対応するなどの動きは、今のところ行っていない。

行政に求めたいこと

行政に最も求めたいことは、団体や個人から希望等を言ったときに、実施困難なことであっても、一旦は気持ちを受け止めて欲しいということである。障害児の親にもいろいろな人がいて、細かいことは気にしない人や、遠慮していろいろなことを求めない人もいる一方で、行政側の対応に対して、ないがしろにされていると感じて関係がこじれやすい人もいる。一旦は気持ちを受け止めてもらえると、特別に新しいことを行わなくても問題が解決する場合もある。

おもちゃ図書館と同様に児童館を会場として活動しているものとして、障害児者の作業所「なのはな作業所」がある。そちらは、全面的に行政が運営を担当してくれているのを見ると、おもちゃ図書館についても、もう少し運営を手伝って欲しいと思うこともある。

児童館については、定例会の場所の提供については十分に協力してくれている。しかし、例えば隣接施設で大きな行事があり、駐車場不足が予想される日などについて、別の会場で行うか、その日は休みにしてもらえないかと言われると、活動が軽視されているように感じることもある。また、おもちゃの図書館開催日にその準備を始める前から卓球などで遊んでいた子ども達に対して、「おもちゃの図書館が始まるから片づけてくれる？」などと児童館の職員が言っているのを聞くと、肩身の狭い思いがする。「おもちゃの図書館が始まるから、そっちに参加しない？」などの言い方をしてくれると良いのと思う。

個人的には、以前に経済的に非常に苦しい時期があり、特別児童扶養手当の申請を役場の福祉担当に行ったが、いつまで待っても払い込まれないことがあった。数か月後に問い合わせに行ったところ、申請手続きがきちんと完了していなかったためであることがわかったが、結局、本来もらえる期間のごく一部の期間しか受給できないことになってしまった。こちらが困っていることをくみ取って、手続きの不備等があれば、放っておかずに、知らせて欲しいと思う。

活動継続の工夫

個々人の事情や多様性を考えて、無理をしないことが最も重要である。前述のように、役員会を、以前はそのために集まって行っていた。しかし、役員達も他の団体や学校の役員等を兼務している人が多く、わざわざ集まる負担が大きくなったため、おもちゃ図書館開催に併せて行う形にした。以前に、おもちゃで遊ぶことは卒業するくらいの年代の障害児のために、おもちゃの図書館の開催に併せて、児童館の2階で喫茶サロンを1年間くらい続けたことがある。しかし、人手が分散されて、負担が重いため、廃止とした。日頃の運営も、役員によって、細かい事務的作業が得意な人、苦になる人とさまざまである。それぞれの役員等にあまり負担にならない程度に仕事を担当してもらうようにしている。

ここ数年、オープン当時の幼児や小中学生達も成長し、作業所、学童保育等に進み、親達の活動も広がって、子ども達と親がおもちゃの図書館から離れていく状況があった。そこで、全国連絡会及び、荒川おもちゃの図書館の方々のアドバイスもあり、今までの活動を見直し、今後の活動をしきりなおすためにも、2005年3月に設立10周年記念文集を刊行している。

後継者問題は大きな問題にはなっていない。代表の大家さんは、子どもさんが既に中学生になっているが、その子にもボランティアとして参加させるなどして、当面はおもちゃの図書館に関わっていきたいと考えている。

他の団体との関わり

前述の通り、過去には、障害児者父母の会（1999年より「すまいるの会」という愛称も制定）と一体的な活動であったが、現在は活動が分離されている。

知的障害者育成会「四つ葉会」・障害児者作業所「なのはな作業所」が同じ南河内児童館を会場に活動を行っている。主な対象年齢が異なるため日常的な関係は薄い。しかし、四つ葉会でも大きな行事の際には、障害児者父母の会会員に案内が来るようになっている。その他に、南河内地域内には障害児者学童保育「かたつむり」も開設されている。

また、南河内町社会福祉協議会、南河内町ボランティア連絡協議会、栃木県おもちゃの図書館連絡会、全国おもちゃの図書館連絡会に加入しており、それらの行事等に参加している。

市町村合併の影響

2006年1月10日に南河内町は、隣接する国分寺町、石橋町と合併して下野市となった。しかし、3町の社会福祉協議会の合併は4月になってからである。そのため、今のところ、日常の活動面での市町村合併の影響は全くない。

名称については、「南河内町」を冠しているため、変更が必要となっている。旧、国分寺町、石橋町にはおもちゃの図書館は無いため、「下野市おもちゃの図書館」とする案で、年度明けの総会の際に検討する予定である。

障害児者父母の会等の、その他の団体については、現在のところ旧3町のそれぞれの単位の活動が続いており、新市全体としての再編成等の動きはあまりない。

今後の当面の課題

下野市内の旧、国分寺町、石橋町の地域には、おもちゃの図書館が無かったため、その地域の方々にも活動に参加していただけるように、啓発活動を始めたいと考えている。また、保健師さんの協力を得て、乳幼児の親子のケアがより充実するように、下野市役所に働きかけを行っている。

団体連絡先

<団体名 南河内町おもちゃの図書館 きしゃぼっぼ>

【代表者】大家 薫 さん

【連絡先】TEL 0563-53-9000 FAX 0563-57-5666

【活動場所】下野市立南河内児童館 下野市緑3-5-4 電話0285-44-8420

「NPO リプロダクティブヘルス研究会」訪問調査報告

聞き手 土屋 厚子（静岡県健康福祉部） 端谷 毅（日本赤十字豊田看護大学）

調査結果の概要

「人々が生涯を通じて生き生きと働き、暮らすための必要な健康支援、特に人間の性と生殖に関する健康の増進について支援すること」を目的として静岡県全域を対象に活動している団体である。10代の望まない妊娠や性感染症で悩んだり、人生の進路転換に直面したりしている子どもたちの相談にのっていた助産師達が、「何とかしたい」と勉強会を始めたのが発足のきっかけとなった。活動内容は、思春期健康相談事業、中学校や高校への性教育講座など講師派遣事業や性教育実践者育成のための研修会の開催などであり幅広く活動している。活動のひとつである思春期健康相談事業は、NPOと行政（健康福祉部と教育委員会）が協働して実施しており、全国的にも珍しい形で行われている。

今回は、思春期健康相談事業のピアカウンセラー関係の事業を中心に調査した。

ミッションと活動内容

「人々が生涯を通じて生き生きと働き、暮らすための必要な健康支援、特に人間の性と生殖に関する健康の増進について支援すること」を会の方針している。

上記の方針を達成するために

1. 思春期健康相談事業

ピアカウンセラーの活動管理（ピアカウンセラーの相談室での相談活動や中学・高校でのピアエデュケーションの指導や見守り）

相談員研修事業（思春期相談員のスキルアップ研修など）

2. 研修会開催（性教育を実践する人材の育成）

3. 調査・研究（「高校生の性知識・意識・情報源に関する調査」、学会発表など）

4. 情報発信事業（ニュースレターを年4回発行）

5. 講師派遣事業（中学校や高校への性教育講座など）

この5つの事業を計画に基づいて実施している。中でも思春期健康相談室「ピアーズポケット」は県からの委託事業で、県が所有している東部地域交流プラザにおいて週3回（水・土・日）相談を行っている。一般的な健康相談に加え、性の相談や心の相談を電話、メール、来所などで受けており、平成17年度は3,479人の若者が利用した。若者たちの相談に直接対応するのは、県教育委員会青少年課主催のピアカウンセラー養成講座を受講した「ピアっ子」と呼ばれる学生たちで、NPOの会員がその指導をしている。

NPOの運営

現在、会員は34名、うち理事8名で運営している。会員には助産師、保健師、元養護教員などの専門職で構成されており、大学教員や県や市の職員も含まれている。毎月1回の定例会が行われ、その議事録は会員で共有されている。会員募集の呼びかけは、研修会等の事業の際などに行っている。運営経費は、会員の年会費（3000円）や研修会の講師料や受託金、補助金などである。

思春期健康相談室の運営

思春期健康相談室は、思春期健康相談室担当理事を中心に運営している。現在、相談員はNPOの会員、事務員1名、「ピアっ子」59名である。相談室ではNPOの会員2名、「ピアっ子」2名で電話、メール、来所での相談に対応している。NPOの会員は「ピアっ子」の相談役となっており、処遇困難な相談はNPOの会員が責任を持って対応している。

発足のきっかけと活動継続の工夫

10代の望まない妊娠や性感染症で悩んだり、人生の進路転換に直面したりしている子どもたちの相談にのっていた助産師達（静岡県看護協会の助産部職能委員会のメンバー）が「何とかしたい」と思春期の勉強会を始めたのが発足のきっかけとなった。（平成11年10月設立）

活動を継続する上で重要なことは、会員同士の合意の下に会を運営することである。毎月行われる定例会は、事業の企画運営について協議する場であり、いろんな意見を交換する場になっている。

また、毎月1回の「ピアっ子」間の会議もNPOの会員が参加しており、その中で活発な意見も多く出されている。団体の活動によって、「ピアっ子」の学生にもやる気が広がっており、それを見守る会員もエンパワーされている。

課題としては、健康講座の依頼も増えているが対応しきれない現状である。今後は、ピアリーダーの育成や「ピアっ子」に寄り添うNPOの会員を増やすことが課題である。

他の団体との関わり

ピアカウンセリング活動という比較的新しい手法による思春期健康教育を用いているため、県内の他団体との連携はない。しかし、ピアカウンセラーの全国ネット間において情報交換を行っている。

行政との関わり

平成16年度から、思春期健康相談室「ピアーズポケット」の運営を県からの委託されたことからかわりは始まった。県教育委員会青少年課がピアカウンセラー養成講座を開催し「ピアっ子」と呼ばれる学生たちを育成している。そして、NPOの会員が「ピアっ子」の支援をしている。

基本的にNPOと行政の目指すところ是一緒であると認識し、その目標のために現在のような連携協働を進めるべきと考えている。

行政に求めたいこと

思春期対策のより一層の充実を希望する。

調査員コメント

この団体は、活発な意見交換を行い、会員同士の合意の下で事業の企画運営をされている。また、「ピアっ子」の学生もやる気が広がっており、それを見守る会員もエンパワーされていると感じた。「創知協働」という考え方で静岡県は行政とNPO等との協働を進めており、この思春期健康相談室「ピアーズポケット」はまさしく協働で事業が進められている。

行政担当者が団体の中にいることは行政側も安心して事業を任せられることができると思った。今後は、この活動がますます発展することを望むとともに「協働」と「NPOの独自性」の尊重・このバランスを保つことがキーワードになると考える。

団体連絡先

<団体名 NPOリプロダクティブヘルス研究会>

【代表者】光本 恵子 氏

【連絡先】TEL 045-296-0776

【所在地】静岡県静岡市内牧99-4

「NPOママネット」訪問調査報告

聞き手 端谷 毅（日本赤十字豊田看護大学）、土屋厚子（静岡県健康福祉部）
語り手 大河内奈緒美さん（代表）

調査結果の概要

女性の社会参加するためには子育て支援が土台として欠かせないとして、愛知県内で地域のお母さん（保育士の有資格者等）がお寺や企業（パチンコ店）と連携して託児施設（キッズ・ママ）の運営やベビーシッターの派遣を行っている。安定した運営を続けていくために、託児施設もビジネスとしてとらえ半年で黒字を出している。行政からは県の助成事業や補助金を受けているが、地元市町村の支援はほとんど得られていない。今後も行政からは自立したNPOとして活動を続け、子育て支援を充実させていきたいと考えている。

ミッションと活動内容

「誇りある主婦、妻、母のまま、社会に参加するしくみ」を作ることを使命とし、環境、教育、福祉などの問題を助成のネットワークを使って解決し社会に対して提案していくしくみづくりを目指している。女性に誇りとゆとりとを見出してもらうことで男女共同参画社会の形成の促進を図る。子育て支援はこれらを達成するための土台となる活動であると位置づけている。このミッションは絶えずメンバーと確認され、会議のたびに共有化を図り、新入会員に対してもしっかり教育されている。

主な活動は託児施設の運営で、地域のお寺を無料で提供を受け、託児を開始した。地域の拠点の機能を取り戻したかったお寺と、託児の場を求めていた会のニーズが合致した。現在では週2回午前中に「気軽に行ける場所」「親子で楽しめる場所」として開設している。また、地域のパチンコ店と連携して、託児ルーム「キッズ・ママ」も開設している。パチンコ店利用者に対しては割安料金が設定されているが、一般のお母さんたちの利用も可能な施設である。パチンコ店での託児所運営については、当初はメンバーの反対も多かったが、駐車場での不幸な事故を無くしたいという企業の思いと会のニーズが合ったので設計段階から関わったという。また、有償ボランティアによるベビーシッター派遣事業も行っている。有償ボランティアには、会が主催した子育てスタッフ養成講座を受講した人を登録し活用している。その他、女性のためのSOHOの起業も支援している。

運営

運営人数は、中心的スタッフと子育て支援スタッフを合わせて50名、会員（サービス利用登録者）は350名を数える。また、市外局番「0563」圏域内の地域活性化を目指す榊原正利氏（特定非営利活動法人0563.netNPO代表）を顧問として、ビジネスモデルとしての組織運営のアドバイスを受けている。会員はインターネットや連携している企業等にちらしを置いて募集している。週1回はスタッフ会議を開いている。

運営収入は、会員の年会費（6000円）と託児ルーム「キッズ・ママ」の収益。託児事業は企業と連携した2施設において年間2000人の子どもを預かり、半年間で黒字化した。また、県からは補助金を受けているが、地元の西尾市からはなかなかいただけないとのこと。

設立以来の経緯

元々建設関連会社で働いていた代表の大河内奈緒美さんが、結婚して子供を産んだために退職し自分で会社を設立。9時から15時まで働き、後は家族のために時間を使うという生活になり、仕事の間は夫の母親がベビーシッターをした。そんな働き方をしているうちに、同年代のお母さんたちが資格は持っているけどそれを使う場がなく、社会参加がしたいのに社会通念がそれを認めてくれないということに気づく。そのような経緯から、女性が母であること、妻であることを誇りに思えるようになって、社会に参加できる仕組み作りを考えたい。そのような問題意識から友達と2人で平成12年にママネットを立ち上げた。それ以降、事業は下のような発展を遂げている。

平成12年 子育てスタッフ養成講座を開催

平成14年 NPO法人化

独立行政法人福祉医療機構(ワムネット)の長寿子育て障害者基金「地方分」助成

平成15年 地元の寺における託児の開始

平成16年 地元パチンコ屋の2階に託児ルーム「キッズ・ママ 西尾店」を開設

平成17年 「キッズ・ママ 半田店」オープン

託児ルームが黒字を出したことでスタッフの雇用の場が確保できた。すなわち、地域に埋もれていた主婦が生き生きと活動できる場ができたことがよかった。

活動継続の工夫

会が目指す理念をスタッフと共有することが大切である。具体的にはミーティングなどで理念を読み合わせして目的を確認し、その達成に向って仲間と一緒に働く職場を作り出す。そして働くことが単に収入を得るためではなく自己実現の場として位置づけられると、スタッフは自らの判断でよい働きをするようになるという。そのためには、スタッフである女性が働きやすい環境にすることも必要で、子どもの発熱時などにシフトを変更するなどがこれにあたる。

また、コミュニティビジネスという視点のもと、定期収入があるように事業を考えることも重要である。この考え方は顧問である榊原氏に影響されていると思われる。収益性を確保することが事業の安定的な継続につながっている。その一方で、運営に関わる十分なスタッフが確保できていないという課題も抱えている。

他の団体との関わり

半田地域では他の団体とのネットワークはうまくいっている。また市外局番0563圏内の地域情報ネットワーク化を目指すNPO、0563net(<http://www.0563net.>)とは密接に連携しながら事業展開している。

行政との関わり

行政との関係は対等でないと感じている。行政はどうしても管理しようという姿勢が強く、連携が難しい状況である。県からは補助を受けているが、市は広報誌に載せてくれるだけでその他の支援はない。今のところ行政からの声をかけられることもない。収益性の面でも行政からは自立した運営を行っている。

行政に求めたいこと

行政に求めたいことは、まずは情報の交換である。行政マンがNPOを地域のアンテナとしてとらえ、現場に足を運び、その団体にあったスキームを起こすことが望ましい。そして子育て支援などに関する情報も提供して欲しい。自分たちは責任を持って活動をしているのだからもう少し信用して欲しいと考えることもある。

調査員のコメント

代表者の大河内さん及び一緒に活動している0563netの榊原さんが地域の活性化を目指して活動している。榊原さんの造語でもある地域力ビジネスの考え方も面白い。

すべて話し合いでミッションを確認している。半年間で黒字にしてしまうビジネスセンスを素晴らしいと思っている。自失した行政に頼っていないNPOと思う。今後の協働体を考える上で研究に値する。

団体連絡先

団体連絡先

<団体名 NPO法人ママネット>

【代表者】大河内奈緒美 氏

【連絡先】TEL 0563-53-9000 FAX 0563-57-5666

E-mail:info@npo-mama.net

【所在地】愛知県西尾市塩町16番地

【ホームページ】 <http://www.npo-mama.net>